



**A QUESTÃO DOS REFUGIADOS E SEU REFLEXO NO BRASIL: BREVES
APONTAMENTOS A LEI 9.474/1997**

Bruna Henrique Hübner¹

Carla Luana da Silva²

RESUMO: Tem-se grande preocupação com o problema dos refugiados no âmbito internacional, esse, trará como reflexo, a criação da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, do qual o Brasil é signatário. Observando essas disposições, é que se formulou como problema ao presente trabalho, responder a indagação se a Lei 9.474/1997 seria uma forma de concretização ao fato do Brasil ser signatário da Convenção e do Protocolo acima referidos? Nesse sentido, se verá que a proposta central da pesquisa girará em torno da questão dos refugiados, com o objetivo de verificar a concretização dos mecanismos internacionais no plano nacional.

Palavras-chave: Convenção de 1951; Direitos Humanos; Lei 9.474/1997; Protocolo de 1967; Refugiados.

ABSTRACT: There is great concern with the problem of refugees in the international arena, this will bring as a reflex, the creation of the United Nations Convention relating to the status of refugees of 1951 and the 1967 Protocol, of which Brazil is a signatory. Observing these provisions is that if formulated as a problem to present work to answer the question if the 9,474/1997 Law would be a form of achievement to the fact of Brazil being a signatory to the Convention and Protocol referred to above? In this regard, will the central proposal of the research will revolve around the question of refugees, with the objective of verifying the implementation of the international mechanisms at national level.

¹ Graduanda do Curso de Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista de Iniciação Científica CNPq do Grupo de Pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade, coordenado pelo Prof. Dr. Rogério Gesta Leal, atuando na linha de pesquisa: Patologias Corruptivas, do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNISC. E-mail: bruna.hubner@outlook.com

² Advogada. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC, com bolsa PROSUP/CAPES, modalidade Taxa, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Integrante do Grupo de Pesquisa "Estado, Administração Pública e Sociedade", coordenado pelo Prof. Dr. Rogério Gesta Leal, na linha de Patologias Corruptivas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNISC. E-mail: carlaluana.schulz@hotmail.com.



Keywords: Convention of 1951; Human Rights; 9,474/1997 law; 1967 Protocol; Refugees.

1 INTRODUÇÃO

Frente ao crescente aumento do fluxo de refugiados no meio contemporâneo, surgiu a preocupação da comunidade internacional a cerca do assunto, principalmente, por demonstrar grande envolvimento a Direitos Humanos. Nesse sentido, observar-se-á como reflexo a essa preocupação internacional, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967.

O Brasil é parte da referida Convenção e de seu Protocolo de 1967. O instituto jurídico do refúgio no Brasil é regulado pela Lei 9.474/1997, que concede a esses, direitos e deveres específicos, distintos dos conferidos e exigidos dos estrangeiros, bem como aborda questões como da entrada; do pedido de refúgio; das proibições ao rechaço, à deportação e à expulsão e ainda regula a questão da extradição dos refugiados.

Observando essas disposições é que se formulou como problema ao presente trabalho responder a indagação se a Lei 9.474/1997 seria uma forma de concretização ao fato do Brasil ser signatário da Convenção e do Protocolo acima referidos? Nesse sentido, se verá que o tema central da pesquisa girará em torno da questão dos refugiados, com o objetivo de verificar a concretização dos mecanismos internacionais no plano nacional.

Com o intuito de desenvolver o objetivo proposto, em um primeiro momento trata-se dos Direitos Humanos e sua conceituação, passando por sua internacionalização, até chegar à proteção dos refugiados no meio internacional pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Posteriormente, observa-se a condição dos refugiados, olhando especificamente para o Brasil com a edição da Lei 9.474/1997. Para isso, utiliza-se como método de abordagem o método dedutivo, partindo-se de uma ideia geral de proteção internacional aos refugiados, até chegar a uma visão particular em âmbito nacional.

2 DIREITOS HUMANOS E A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951



O problema dos refugiados torna-se cada vez mais aparente no mundo contemporâneo. Esse, por sua vez, envolve mais do que tudo a preocupação de Direitos Humanos, fato que, irá refletir na preocupação da comunidade internacional, em ações de órgãos como a Organização das Nações Unidas com a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967. Nessa perspectiva, cabe lembrar o que seriam os Direitos Humanos e como se deu sua internacionalização para chegar aos cuidados da Organização das Nações Unidas com a referida Convenção.

Buscando entender o termo “Direitos Humanos” notar-se-á que o mesmo é amplo e envolve inúmeras questões específicas. Gorczevky (2009) ensina de plano, que possuir um conceito definitivo e absoluto sobre Direitos Humanos tem sido um grande desafio enfrentado por muito tempo, fato que, levará a uma não unanimidade conceitual e nem mesmo nominal a respeito do assunto.

Destaca ainda que, há o interesse de muitas ciências no tema, dentre elas a política, a filosofia, a teologia, a história, o direito, a sociologia e outras que, por mais que utilizem o mesmo objeto, nem sempre possuem significados que coincidem. Assim, notar-se-á que “a expressão ‘direitos humanos’ esta estreitamente vinculada a outras expressões bem conhecidas, como ‘direitos naturais’, ‘direitos morais’, ‘direitos fundamentais’, ‘direitos públicos subjetivos’, ‘liberdades públicas’ e outras” (GORCZEVSKY, 2009, p. 21, grifos originais).

Detém-se, então que, a grande vantagem da expressão “Direitos Humanos” frente às demais, centra-se no fato da mesma gozar maior popularidade e ser empregada pelas Nações Unidas em sua Declaração Universal de 1948 (GORCZEVSKY, 2009). Tem-se ainda que, “the formal expression of inherent human rights is through international human rights law” (www.un.org). Pelas Nações Unidas (www.un.org) Direitos Humanos são compreendidos como aqueles direitos entendidos como inerentes ao ser humano, e que, “the concept of human rights acknowledges that every single human being is entitled to enjoy his or her human rights without distinction as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status”.

Gorczevsky (2009) traz de forma abreviada e genérica, que se pode referir a Direitos Humanos sendo como um conjunto de exigências e enunciados jurídicos que são superiores aos demais direitos,



quer por entendermos que são garantidos por normas jurídicas superiores, quer por entendermos que são direitos inerentes ao ser humano. Inerentes no sentido de que não são meras concessões da sociedade política, mas nascem com o homem, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca; e são fundamentais, porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e de participar plenamente da vida; e são universais, porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar (GORCZEVSKY, 2009, p. 20).

Na perspectiva de Gorczevsky (2009, p. 28) percebe-se que Direitos Humanos constituem-se valores acima das leis, onde estando num plano axiológico ou no plano interno “sua identificação é subjetiva e está vinculada a maneira de como se vê o mundo”, fato que, é impossível buscar um único conceito universal para esses direitos. Segue referindo que a grande dificuldade decorre de que o conceito de direitos humanos é uma abstração intelectual sobre um conteúdo cultural concreto e limitado a um momento histórico. Mas, mesmo não possuindo um único conceito, cabe lembrar que Direitos Humanos possuem características próprias.

Assim, por se fazer parte da própria essência e diferir dos outros direitos, pode-se apontar que direitos humanos são fundados sobre o respeito pela dignidade e o valor de cada pessoa, são universais posto que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todos, são inalienáveis não podendo ser dissociados dos seus detentores, são absolutos no sentido de ser exigidos de qualquer pessoa, são necessários visto que são da própria natureza da pessoa humana, são invioláveis onde nenhuma pessoa pode atentar contra eles (salvo limitações ao bem comum da comunidade) e, são imprescritíveis (GORCZEVSKY, 2009).

Tem-se que, na visão até aqui demonstrada, que traz Gorczevsky (2009), cada indivíduo identifica como direitos humanos aqueles valores que são vitais para o ser humano, nesse sentido, adota-se três ideais guias, o jusnaturalismo em seu fundamento, o historicismo em sua concretização e, o axiologismo em seu conteúdo. Jusnaturalismo em seu fundamento se identifica pelo fato de serem esses direitos próprios da essência humana, axiologismo em seu conteúdo por se tratarem de valores, aceções internas compartilhadas pelos indivíduos, e, o historicismo, por seu reconhecimento e proteção o resultado de um longo processo histórico, que ocorreu de forma lenta e gradual.

Nesse sentido, tem-se que, pensando em um plano axiológico de valores em seu conteúdo, os Direitos Humanos para serem exigidos necessitam “infelizmente”



de concretização para se tornariam cogentes, assim, viriam previstos nas Constituições como Direitos Fundamentais. Consoante explana Gorcevsky (2009, p. 47), “o reconhecimento, a consequente positivação e sua exigibilidade constituem o eixo central das discussões acerca dos Direitos Humanos”.

[...] Cronologicamente, primeiro afirmam-se os direitos civis e políticos (que limitam o poder do Estado); mais tarde foram conquistados os direitos sociais (que impõe ao Estado o dever de agir); e, finalmente os direitos de grupos ou categorias (que expressam o amadurecimento de novas exigências); e, já é quase unânime entre os autores modernos a exigência de uma quarta fase e para alguns já há uma quinta. Essas fases de avanço são comumente chamadas de gerações (GORCZEVSKY, 2009, p.132).

Primeiramente tem-se como concretizados os direitos conhecidos como de primeira geração, esses são definidos como os direitos civis e políticos, direitos voltados às liberdades individuais como direito à vida, a uma nacionalidade, a liberdade política, dentre outros. Após, afirmam-se os direitos de segunda geração, que seriam os direitos sociais, econômicos e culturais, como direito ao trabalho, à educação, à saúde, dentre outros. E, já mais adiante, concretizam-se os direitos terceira geração que seriam os direitos da coletividade, direitos como meio ambiente, o desenvolvimento econômico, à paz, dentre outros. Ainda a essas gerações, discutir-se-ia a existência de direitos de quarta e quinta geração, relativos, respectivamente, a direitos envolvendo pesquisas biológicas e tecnologias.

2.1 Internacionalização dos Direitos Humanos

Falando em internacionalização de Direitos Humanos vê-se que “a series of international human rights treaties and other instruments have emerged since 1945 conferring legal form on inherent human rights” (www.un.org). Um instrumento marco nesse processo foi a Carta das Nações Unidas de 1945, que em seu Art. 1º deixa claro a visão de respeito aos Direitos Humanos (www.un.org). A ONU, fundada em 1945, formou-se pela organização internacional de países em busca da paz e o desenvolvimento mundial. É que ao emergir da 2ª Guerra Mundial, após massacres e atrocidades iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal, a humanidade compreendeu mais do que qualquer outra época o valor supremo da dignidade da pessoa humana (COMPARATO, 2003).



A internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como grande violador de direitos humanos, a Era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, o que resultou no extermínio de 11 milhões de pessoas (PIOVESAN, 2006, p. 116).

Nesse contexto, segundo Comparato (2003), a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela Assembleia das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, representa o marco inaugural de proteção desses direitos a nível mundial. Contudo, cabe salientar que, mesmo com a importância dessa declaração, a mesma não teria força cogente, pois foi adotada pela Assembleia Geral sob a forma de resolução, especificando essa questão, tratados teriam essa força cogente, já resolução, seria apenas uma recomendação (GORCZEVSKY, 2009). À luz desse raciocínio e considerando a ausência de força jurídica vinculante da Declaração instaurou-se o entendimento de que a mesma deveria ser “juridicizada” sob a forma de tratado internacional, que por ora constituem-se como obrigatórios e vinculantes (PIOVESAN, 2012).

Piovesan (2012) explica que esse processo de “juridicização” iniciou em 1949 e foi concluído em 1966 com a elaboração de dois tratados internacionais, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que passaram a incorporar os direitos constantes na Declaração Universal. Além desses, cabe lembrar que o sistema global ainda vem sendo ampliado com o advento de diversos outros tratados multilaterais de Direitos Humanos.

2.2 Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951

Dentre os reflexos dessa preocupação internacional aos Direitos Humanos um dos resultados foi à criação Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. No início do século XX, o problema dos refugiados se tornou uma preocupação da comunidade internacional que começou a assumir responsabilidades para proteger e assistir aos mesmos. Segundo a ACNUR (www.acnur.org):



segundo decisão da Assembleia Geral de 1950 (Resolução n. 429 V), foi convocada em Genebra, em 1951, uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para redigir uma Convenção regulatória do status legal dos refugiados. Como resultado, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados foi adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954.

Assim em 1951 presencia-se a edição da Convenção em âmbito mundial. Nas suas razões a Convenção dispõe que segundo a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos haveria a afirmação do princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e que a Organização das Nações Unidas teria profunda preocupação pelos refugiados, esforçando-se constantemente por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos seus Direitos Humanos.

Conforme a ACNUR (www.acnur.org) a Convenção constituiu-se como consolidação de prévios instrumentos internacionais aos refugiados, tornando-se a mais expressiva codificação dos direitos dos mesmos a nível internacional. O intuito dessa Convenção é que seja aplicada sem discriminação de raça, religião, sexo e país de origem, estabelecendo cláusulas essenciais para que isso seja seguido. Dentre as disposições da Convenção encontram-se disposições gerais, como a definição do termo refugiado, a questão da situação jurídica, dos empregos remunerados, do bem-estar, dentre outras questões, que refletem a busca de evitar a morte, ou mesmo, a vida insuportável nas sombras, sem sustento e sem direitos daqueles que vivem essa realidade.

A Convenção de 1951 define como refugiado a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao seu Estado.

Ainda, conforme a ACNUR (www.acnur.org), acresceu-se à Convenção a edição do Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, que se demonstrou como resultado da necessidade de providências aos novos fluxos de refugiados, que como se verá adiante aumentou significativamente nos últimos tempos. Assim,

um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembléia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto aos Estados para que



o ratificassem. O Protocolo foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e o Secretário-Geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

O Protocolo teria surgido visto que a definição da Convenção de 1951 limitava temporalmente a proteção a refugiados anteriores a data de 1951, nesse sentido, o mesmo acabou por ampliar a disposição da Convenção aos novos casos sem limite de datas e de espaço geográfico (ACNUR, 2011). Atualmente, “a Convenção e o Protocolo são os principais instrumentos internacionais estabelecidos para a proteção dos refugiados e seu conteúdo é altamente reconhecido internacionalmente” (www.acnur.org). Ainda, os mesmos se tornam os meios “através dos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e de gozar de refúgio em outro país” (www.acnur.org).

As disposições mobilizando a proteção de Direitos Humanos dos refugiados terão muitos países signatários. Dentre esses países vê-se que o Brasil participará ativamente, visto que, também estará dentre um dos países de refúgio a essas pessoas.

3 CONDIÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL E A CRIAÇÃO DA LEI 9.474/97 COMO MEIO DE CONCRETIZAÇÃO DA CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967

As questões que envolvem o tema do refúgio remontam aos primórdios da humanidade, pois, analisando a história, vê-se que milhões de pessoas já tiveram que deixar seus países e buscar proteção internacional, seja por motivos religiosos, políticos, culturais e sociais, ou de gênero.

A pesquisa histórica identifica que regras bem definidas para refúgio já existiam na Grécia antiga, em Roma, Egito e Mesopotâmia. Naquela época, o refúgio era marcado pelo caráter religioso, em geral concedido nos templos e por motivo de perseguição religiosa. As pessoas entravam nesses lugares sagrados e seus perseguidores, os governos e exércitos não podiam entrar. O respeito e o temor aos templos e divindades faziam dos locais sagrados o refúgio contra violências e perseguições. No entanto, o refúgio na Antiguidade beneficiava, em geral, os criminosos comuns, numa inversão do que acontece no quadro atual, pois a proteção a dissidentes políticos constituía ato de afronta entre nações que poderia gerar guerra. (BARRETO, 2010, p. 12).



Vê-se que o primeiro olhar ao refugio envolvia diretamente questões religiosas. O refúgio perde este caráter religioso com a criação da diplomacia e das embaixadas, passando a ser visto como assunto de Estado, com base na teoria da extraterritorialidade, contudo, hoje foi substituída pela teoria da jurisdição. A partir da Revolução Francesa, com os ideais de liberdade e de direitos individuais, começou a se consolidar a aplicação do refúgio a criminosos políticos e a extradição de criminosos comuns (BARRETO, 2010).

O quadro abaixo reflete a realidade desses povos e grupos que tiveram que deixar sua terra em razão desses conflitos:



Sem dúvida alguma a comunidade internacional se vê de frente a maior crise de refugiados e migrantes desde a Segunda Guerra Mundial. Somente no Brasil, segundo o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) o número total de solicitações de refúgio aumentou mais de 2.868% entre 2010 e 2015 (de 966 solicitações em 2010 para 28.670 em 2015). A maioria dos solicitantes de refúgio

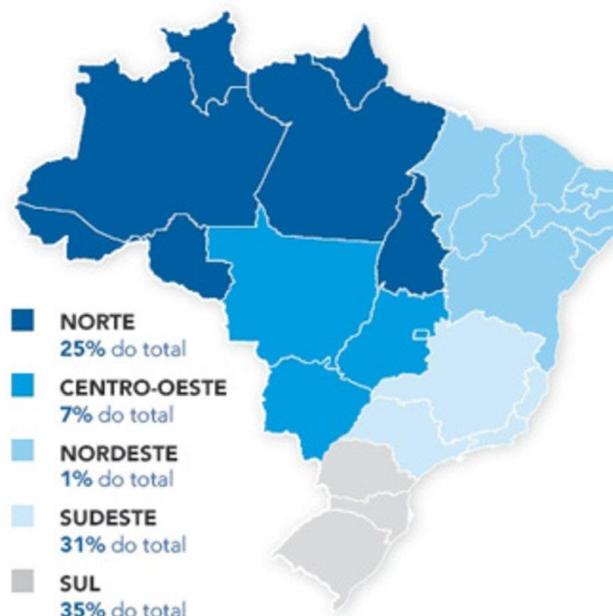


vem da África, Ásia (inclusive Oriente Médio) e o Caribe (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016).

Como reflexo a esse crescente fluxo, o governo brasileiro desenvolveu programas de reassentamento a esses refugiados, onde:

desde 1999, o Governo brasileiro conduz [...], em parceria com o ACNUR e com organizações da sociedade civil, programa de reassentamento de refugiados. Trata-se de medida que envolve a seleção e a transferência para o Brasil de indivíduos que, devido à recusa de oferta de proteção por parte do país acolhedor ou à impossibilidade de integração local, precisam ser reassentados em terceiros países, já que não podem ser repatriados para seus países de origem. Em 2004, o ACNUR reabriu sua representação em Brasília, correspondendo ao empenho do Governo brasileiro em reafirmar seus compromissos com o tema. O elevado grau de institucionalização da matéria atingido no Brasil com a criação do CONARE evidencia os avanços promovidos nessa matéria pelo Governo, em parceria com a sociedade civil brasileira (ITAMARATY, 2016).

A ACNUR divulgou em seu *site* oficial a distribuição geográfica das solicitações de asilo no ano de 2014 e, o perfil dos solicitantes:



Fonte: disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 09 ago. 2016.



Perfil dos solicitantes

(total acumulado 2010-2015)

Solicitações por Faixa Etária (2010 – 2015)



Solicitações por Gênero (2010 – 2015)



Fonte: Departamento de Polícia Federal (até 20/03/2016)

6

Em 10 de maio de 2016 o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão ligado ao Ministério da Justiça, divulgou relatório sobre a situação dos refugiados no país:

até 2010, haviam sido reconhecidos 3.904 refugiados. Em abril deste ano, o total chegou 8.863, o que representa aumento de 127% no acumulado de refugiados reconhecidos – incluindo reassentados. O relatório mostra que os sírios são a maior comunidade de refugiados reconhecidos no Brasil. Eles somam 2.298, seguidos dos angolanos (1.420), colombianos (1.100), congolese (968) e palestinos (376). Ao todo são 79 nacionalidades (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016).

O Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de Direitos Humanos e é parte da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967, bem como é integrante o Comitê Executivo do ACNUR³ desde 1958. De acordo com esses tratados, poderá solicitar refúgio no Brasil, o indivíduo que, devido a fundado temor de ser perseguido por motivos de raça, religião e nacionalidade, pertencimento a grupo social específico ou opinião política, encontre-se fora de seu país de nacionalidade (ou, no caso de apátridas, de

³ O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 para proteger e assistir às vítimas de perseguição, da violência e da intolerância. Desde então, já ajudou mais de 50 milhões de pessoas, ganhou duas vezes o Prêmio Nobel da Paz (1954 e 1981), sendo considerada hodiernamente como uma das principais agências humanitárias do mundo (www.acnur.org).



seu país de residência habitual) e não possa ou, devido a tal temor, não queira retornar a ele.

Em termos de Brasil, o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997) instituiu as normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)⁴— órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (ITAMARATY, 2016). A lei brasileira é reconhecida como uma das mais avançadas sobre o assunto, tendo servido de modelo para países da região e, mostrou-se como concretização da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

A referida Lei dispõe em seu art. 1º que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Em seu artigo 2º, dispõe que os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontre em território nacional e no art. 3º estão previstas as hipóteses de não concessão do benefício⁵. A lei também garante documentos básicos aos

⁴ O CONARE é presidido pelo Ministério da Justiça e integrado pelo Itamaraty (que exerce a Vice-Presidência), pelos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, pela Polícia Federal e por organizações não-governamentais dedicadas a atividades de assistência: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e as Cáritas Arquidiocesanas de Rio de Janeiro e São Paulo. O ACNUR também participa das reuniões do órgão, porém sem direito a voto.

⁵ Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.



refugiados, incluindo documento de identificação e de trabalho, além da liberdade de movimento no território nacional e de outros direitos civis.

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto discorre acerca da Lei de Refúgio:

editada a Lei nº 9474, de 1997, com 49 artigos, ficou definido o mecanismo para a implementação do Estatuto dos Refugiados. A lei brasileira, redigida em parceria com o Acnur e com a sociedade civil, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo. Contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados e cria um órgão nacional – o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – para ditar a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil. A maior novidade desse órgão é que ele é misto, é público-privado, e dele participam vários segmentos de governo que, já naquele primeiro momento embrionário, sentavam à mesa para discutir os aspectos de integração social e laboral, de saúde, do diploma e do estudo no Brasil. A lei prevê ainda que desse órgão também participam a ONU, através do Acnur, e a sociedade civil, por meio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e da Cáritas de São Paulo, compondo-se de um órgão tripartite: governo, sociedade civil e Nações Unidas. (BARRETO, 2010, p. 20).

Em 2015, a então presidente Dilma Rousseff, anunciou que o Brasil encontrava-se de portas abertas para receber refugiados. Em outubro, ela editou uma Medida Provisória liberando crédito extraordinário de R\$ 15 milhões para investir em programas de assistência e acolhimento a imigrantes e refugiados. Em novembro de 2015, o Registro Nacional de Estrangeiro e a cédula de identidade passaram a ser gratuitas para refugiados e asilados. Uma portaria assinada pelo então ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, passou a isentar nacionais de outros países de arcarem com as despesas de R\$ 106,45 (RNE) e R\$ 57,69 (identidade) (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016). Atualmente,

uma parceria entre o Ministério da Justiça, Ministério da Educação, governos estaduais e municipais oferece cursos de língua portuguesa e cultura brasileira para imigrantes e refugiados por meio do PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. As turmas com 270 vagas já estão em funcionamento em São Paulo e Rio de Janeiro. Além disso, refugiados e solicitantes de refúgio que escolheram o Brasil para viver podem encontrar no empreendedorismo uma boa oportunidade de recomeço. Com a ajuda do CONARE e do Sebrae, a primeira turma do projeto de assistência técnica e profissional a esses imigrantes reuniu 250 alunos durante a aula inaugural, que aconteceu em São Paulo, no dia 26 de abril. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016).

Segundo o CONARE (2016), tem-se hodiernamente (abril de 2016) 8.863 refugiados reconhecidos, de 79 nacionalidades diferentes, inclusive, refugiados



reassentados. Os principais grupos são compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376), sendo que 28,2% deles são mulheres. Ainda,

a guerra na Síria já provocou quase 5 milhões de refugiados e a pior crise humanitária em 70 anos. Com o aumento do fluxo no Brasil, o governo decidiu tomar medidas que facilitassem a entrada desses imigrantes no território e sua inserção na sociedade brasileira. Em setembro de 2013, o CONARE publicou a Resolução nº. 17 que autorizou as missões diplomáticas brasileiras a emitir **visto especial a pessoas afetadas pelo conflito na Síria**, diante do quadro de graves violações de direitos humanos. Em 21 de setembro de 2015, a Resolução teve sua duração prorrogada por mais dois anos. Os critérios de concessão do visto humanitário atendem à lógica de proteção por razões humanitárias, ao levar em consideração as dificuldades específicas vividas em zonas de conflito, mantendo-se os procedimentos de análise de situações vedadas para concessão de refúgio (art. 3º da Lei nº 9.474/1997). (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016, grifos próprios).

No ano de 2015, o CONARE passou por um processo de descentralização, com abertura de escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, também implantou um sistema de processo eletrônico, permitindo realizar videoconferência entre as unidades e a sede, em Brasília. Ademais, aumentou seu contingente de colaboradores, com a contratação de oficiais de elegibilidade e funcionários públicos, consultores contratados pelo ACNUR e também foi criado um banco de voluntários para identificar pessoas interessadas em colaborar com a política de refúgio no Brasil (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016). Cabe também lembrar que:

o Brasil criou normas que facilitam a concessão de vistos a indivíduos afetados pelo conflito na Síria e que pretendam buscar refúgio em território brasileiro – esforço reconhecido pelo ACNUR. Como resultado de programa que facilita, por razões humanitárias, a emissão de vistos para pessoas afetadas pelo conflito na Síria, o Governo brasileiro já concedeu refúgio a mais de 2.200 cidadãos sírios. A legislação brasileira reconhece aos refugiados o direito ao trabalho, à educação, à saúde e à mobilidade no território nacional, entre outros direitos, permitindo, assim, que reconstruam suas vidas no país (ITAMARATY, 2016).



O Ministério da Justiça e Cidadania mantém uma página com as principais dúvidas acerca do benefício do refúgio e de como se dá o procedimento:

o refúgio pode ser solicitado em qualquer posto do Departamento de Polícia Federal, mediante apresentação do formulário abaixo devidamente preenchido e assinado e coleta de informações biométricas. Após receber o formulário de solicitação e coletar as informações biométricas do indivíduo o Departamento de Polícia Federal encaminhará o pedido ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. O Conare entrará em contato com o solicitante para agendar entrevista e em seguida decidirá pelo deferimento ou não do pedido. O contato com o solicitante será feito por meio dos contatos informados no Formulário de Solicitação de Refúgio. A notificação é encaminhada por correio ou e-mail com no mínimo 5 (cinco) dias de antecedência. Caso haja mudança de endereço, telefone ou e-mail informe imediatamente ao CONARE, pelo Formulário de Atualização Cadastral. (Ministério da Justiça e Cidadania, 2016).

A Lei de Refúgio em seu título II dispõe sobre o ingresso no território nacional e acerca do pedido de refúgio, em termos gerais, pode se dizer que: ao chegar ao Brasil o estrangeiro poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, que deve informá-lo acerca do procedimento cabível, o benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes. A lei veda a deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Acerca do procedimento, institui a lei que a autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem, esta solicitação, apresentada nas condições previstas na própria lei, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

Caso a condição de refugiado venha a ser reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento. Ademais, a legislação



discorre acerca cessação e da perda de condição refugiado, bem como regula os procedimentos envolvidos.

5 CONCLUSÃO

O refúgio possui como finalidade proteger todo e qualquer ser humano que não goze da devida proteção jurídica em seu país de origem. É instituto jurídico de ímpar relevância, haja vista seu caráter humanitário e de ligação com os Direitos Humanos. Muitos são os documentos jurídicos, tanto internacionais como nacionais, que tratam do tema do refúgio e correlatos, definindo as principais características do refúgio, conceituando, estabelecendo requisitos para sua concessão, as causas de perda e cessação da condição de refugiado, bem como o processo a ser seguido para a sua concessão.

Cita-se nesses documentos, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, do qual o Brasil é signatário. Tendo em vista a atual crise de refugiados, buscou-se, de forma geral, analisar o aparato jurídico disponível aos futuros refugiados quando da entrada em território nacional. Assim, o marco principal dessa preocupação se deu com a edição da Lei de Refúgio ou Estatuto do Refugiado, Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, muito elogiada internacionalmente, e que, demonstrou-se como concretização da Convenção e do Protocolo acima citados.

Da análise da legislação em comento, notou-se uma singular preocupação com o refugiado, estabelecendo procedimentos claros e teoricamente céleres, tentando diminuir ao máximo a burocratização, sem, contudo, deixar de observar a critérios que evitem o abrigo de refugiados que sejam considerados perigosos para a segurança do Brasil.

Ademais, nos últimos anos o governo federal vem empregando esforços para inserir os refugiados na sociedade brasileira como um todo, não só oferecendo abrigo, mas capacitação profissional e expectativa de inserção no mercado de trabalho brasileiro. Considerando as convenções as quais o Brasil é signatário, bem como o esforço interno, sem dúvida, dentro de suas possibilidades, o país oferece um “porto seguro” aos que buscam auxílio.



REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: _____. *Refúgio no Brasil* A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 10-21.

BRASIL. LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 08 ago. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUDH. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. *O que são os direitos humanos?* Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/definicao/>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

GORCZEVSKI, Clovis. Direitos humanos, educação e cidadania: *conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

ITAMARATY. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio>>. Acesso em: 09 ago. 2016.



III COLÓQUIO DE ÉTICA,
FILOSOFIA POLÍTICA E DIREITO



2016

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed.
São Paulo: Saraiva, 2006.